



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Een gezamenlijk transitieproces

Op weg naar een vitale infrasector

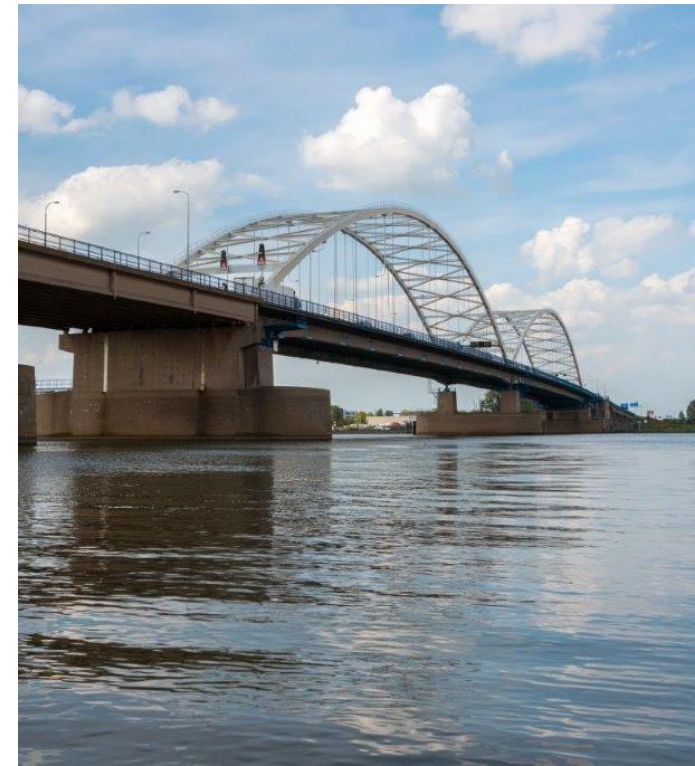


Evaluatie aanbesteding 2-fasen aanpak A27 Houten-Hooipolder
in de contracten A27-Zuid en -Noord
Augustus 2023



Inhoud

- Aanleiding, doelstelling en aanpak evaluatie
- Project context
- Resultaten evaluatie





Aanleiding evaluatie

- 2019 McKinsey rapport
- Gezamenlijke transitie
Op weg naar een Vitale Infrasector
- 2-fasen aanpak 1 van de maatregelen

Conditioes



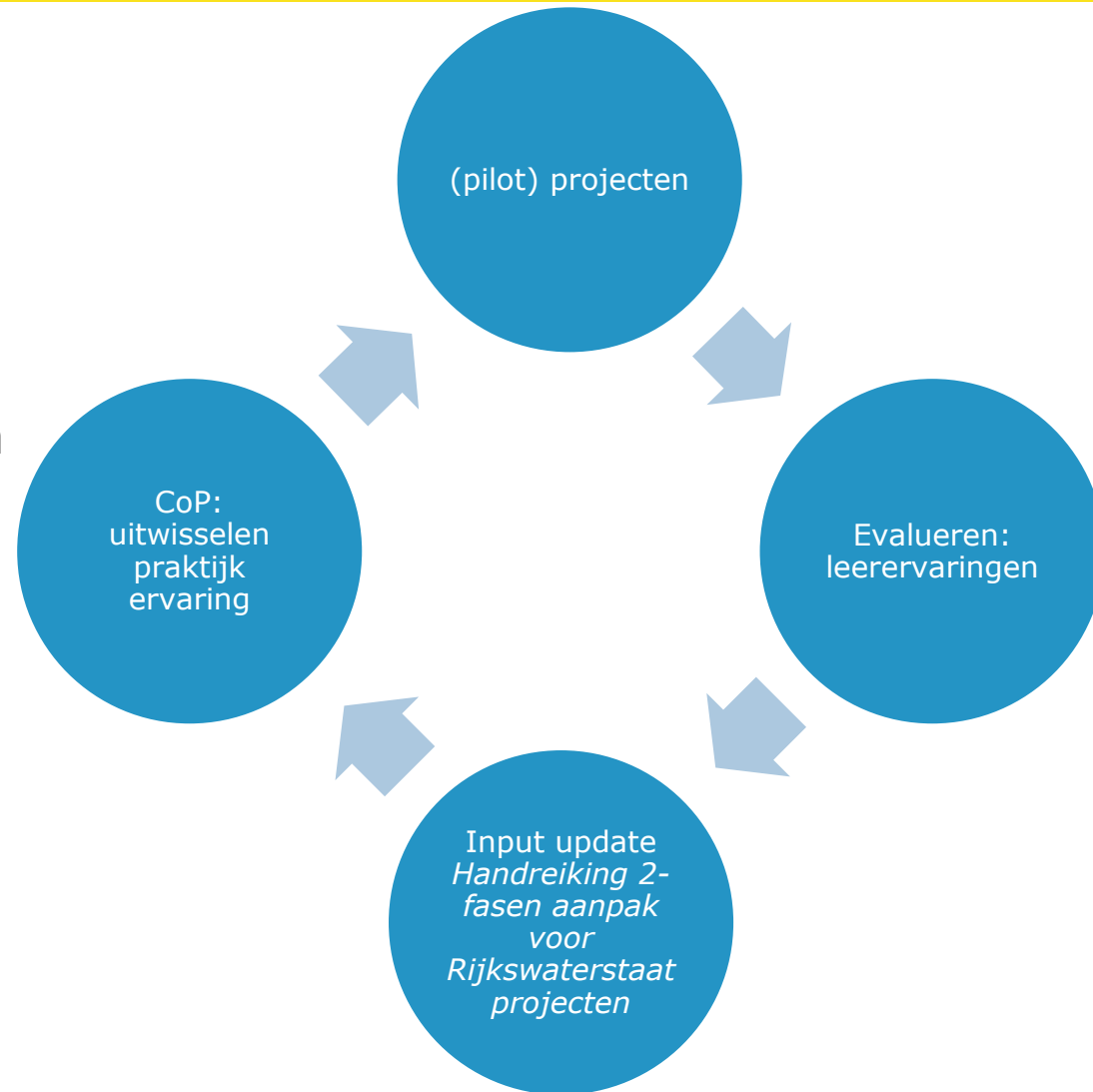
- Een houding gericht op samenwerken vanuit voldoende expertise met de opgave centraal



- Een financieel gezonde, productieve sector, met de risico's beheerst



- Voldoende ruimte voor innoveren en leren





Doelstelling evaluatie

- Ophalen leerervaringen aanbestedingen A27 Zuid en A27 Noord om de 2-fasen aanpak verder te verbeteren en aan te vullen
- **Hoofdthema's evaluatie:**
 - Hybride variant (reguliere scope vs twee-fasen scope)
 - BPKV in de twee-fasen aanpak
 - Ontwerpverantwoordelijkheid en rolverdeling partijen
 - Tenderinspanning
 - Samenwerking



Aanpak evaluatie

- Gestart met het vaststellen van de te evalueren thema's en korte vragenlijst
- Vervolgens zijn interviews gehouden met de 5 inschrijvers van de A27 Zuid en Noord (de 2 opdrachtnemers en 3 afgevalen partijen). In deze gesprekken zijn de beelden en ervaringen over de aanbestedingen opgehaald
- Er is een verslag gemaakt van de interviews
- Uit deze verslagen zijn de rode draden gehaald
- Deze zijn als bevindingen opgenomen in de voorliggende presentatie
- Evaluatie uitgevoerd door: transitieprogramma, Inkoopcentrum GWW en projectteams A27



Projecten A27 Zuid en A27 Noord

Context projecten A27 Houten-Hooipolder





Enkele kenmerken A27 projecten

- 47 km snelweg, extra rijstroken en spitsstroken, 4 oeververbindingen, aanpassing/vernieuwing ca. 60 bruggen, viaducten en grote duikers
- Veel partners, zoals 3 provincies, 3 waterschappen, gemeenten (8 direct aanliggend) en Prorail
- Intern Rijkswaterstaat 4 regio's en 3 verkeerscentrales
- Ca. 300 gronddossiers, 570 (320 vooraf) verleggingen K&L
- Onherroepelijk Tracébesluit (december 2020)
- Verbreding A27 Houten - Hooipolder draagt bij aan:
 - Betere doorstroming (minder files)
 - Minder sluipverkeer in de regio;
 - Betere beschikbaarheid snelwegennetwerk
 - Een goed ingerichte weg met het oog op de verkeersstromen in de toekomst
 - Voldoende alternatieve routes bij calamiteiten



extra rij- en spitsstroken

47 km

aan snelweg pakken we aan.



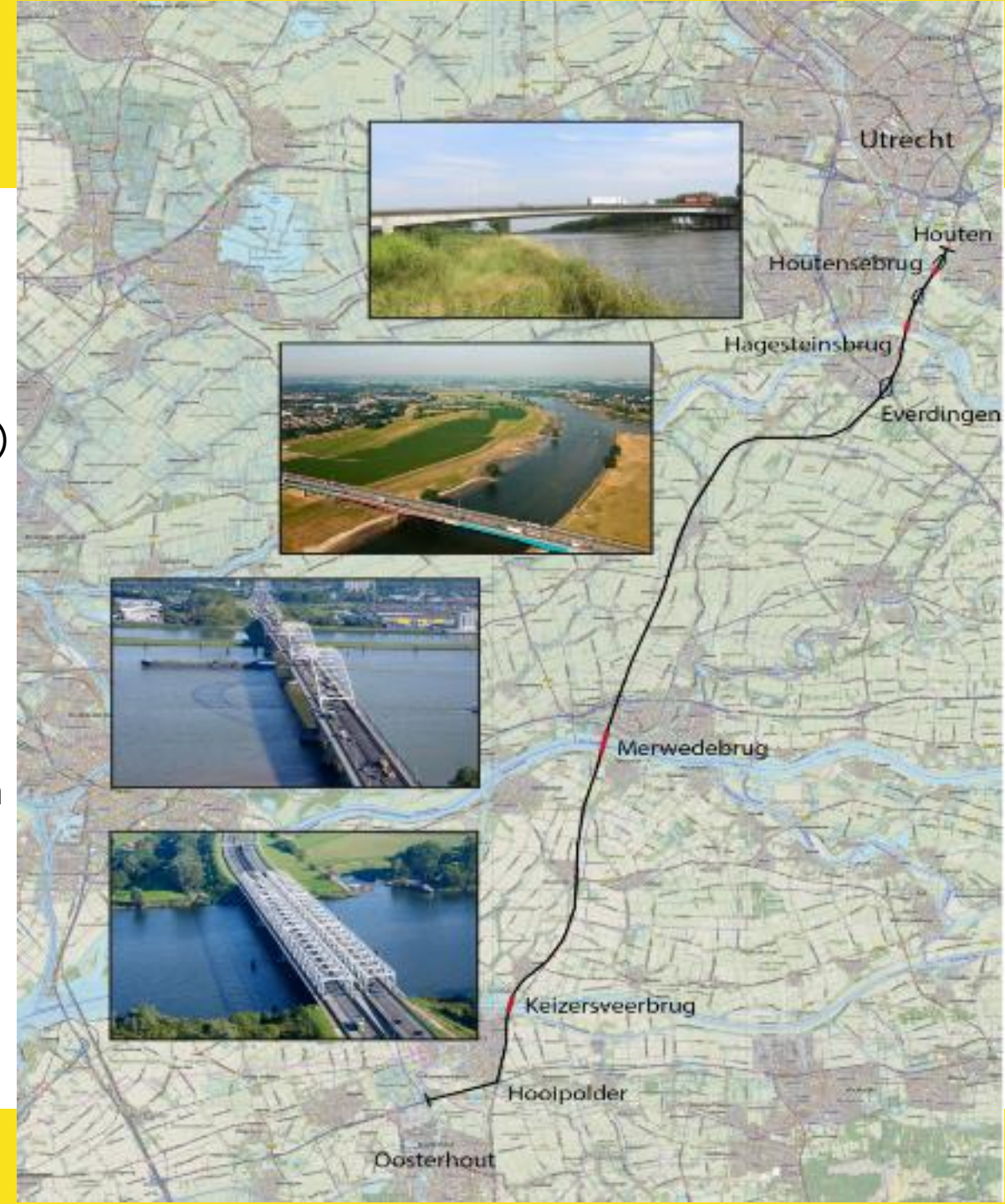
A27 bestaat uit 2 projecten:

A27 Zuid:

- DBM Everdingen–Hoopipolder (incl. 15 jaar onderhoud)
- Hybride aanpak ca. 20% regulier / 80% 2-fasen
- Gegund aan ALSÉÉN, een combinatie van Ballast Nedam en Fluor

A27 Noord:

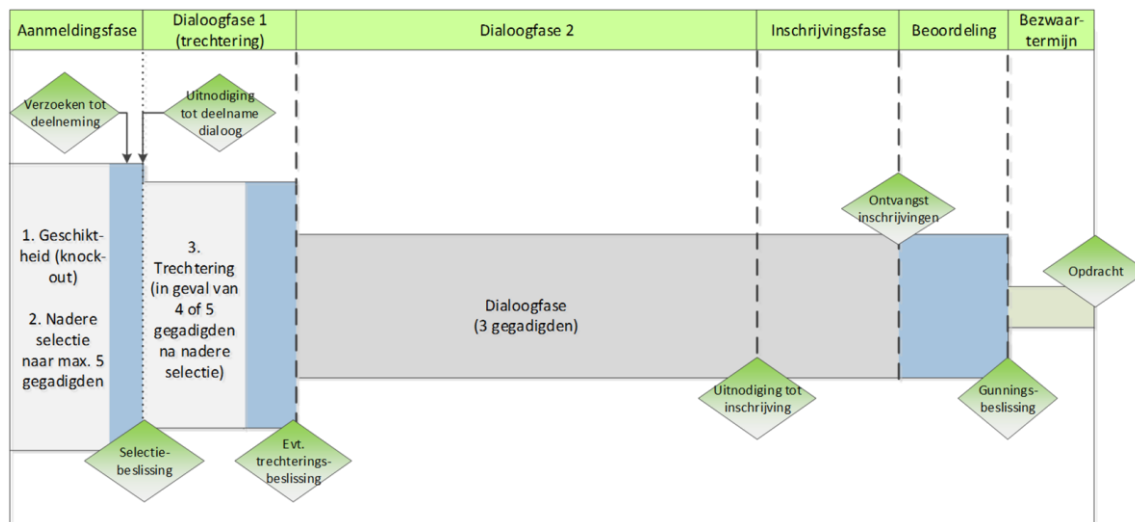
- D&C Houten–Everdingen
- Hybride aanpak ca. 30% regulier / 70% 2-fasen
- Gegund aan De Groene Waarden, een combinatie van Besix, Mobilis en haar partners Van Gelder, Mourik Infra en Besix Infra Nederland





(Voorbereiding) aanbesteding

In de voorbereidingsfase was het uitgangspunt in eerste instantie de reguliere UAV-gc aanpak, er is besloten de 2-fasen aanpak toe te passen waarna de contracten hierop zijn aangepast



Uitgangspunt invulling aanbesteding was:

- aandacht voor houding en gedrag: samenwerking is gestart bij start aanbesteding, openheid, gelijkwaardigheid
- tijd en ruimte voor bespreken demarcatie reguliere en 2-fasen scope, m.n. raakvlak issues, level-playing field
- Challenge op indicatieve grootheden
- Uitgebreide BPKV-uitvraag met aandacht voor visie, aanpak, beheersing (technisch en procesmatig)

Succesvol: er zijn 5 geldige, kwalitatief hoogwaardige inschrijvingen ingediend, 3 voor het contract A27 Zuid en 2 voor de A27 Noord



Resultaten interviews inschrijvers



"je hebt als het ware 2 portemonnees: voor de reguliere scope ga je op een andere manier met je geld om dan voor de 2-fasen scope"



"Er is in de tender veel aandacht besteed aan het goed doorgronden van de uitvraag. Hier is veel energie van het tenderteam in gaan zitten om een goede aanbieder te kunnen leveren."

Hybride variant A27 Zuid

- Het doorgronden van de hybride aanpak heeft door de complexiteit en omvang van dit contract veel tijd gekost. Inschrijvers hebben brede voorkeur voor 100% 2-fasen aanpak voor omvangrijke, complexe projecten. In een hybride variant zijn optimalisaties en efficiëntie (best for project) moeilijker door te voeren, terwijl go/no go extra onzekerheid geeft; wél liever een hybride variant dan géén 2-fasen aanpak. Het vooraf opdelen van het contract in meerdere onderdelen was wenselijk geweest volgens gegadigden, maar had ook geleid tot het managen van veel meer raakvlakken door RWS
- Voor het eerst moest een omvangrijk hybride 2-fasen contract eigen gemaakt worden door de tenderteams. Dat kost extra moeite. Eigenlijk waren er 2 tenderteams: reguliere scope en 2-fasenscope. Dat maakt een hybride vorm lastiger te organiseren aan marktzijde
- RWS wil financiële zekerheid voor de 2 fasen onderdelen. De challenge op de indicatieve grootheden werd door inschrijvers echter als lastig ervaren. Aangegeven werd dat de informatie voorziening (te) summier was en dat zonder ontwerp(inspanning) een aanbieder geen goede onderbouwing kan leveren

"je hebt als het ware 2 portemonnees: voor de reguliere scope ga je op een andere manier met je geld om dan voor de 2-fasen scope"



"Er is in de tender veel aandacht besteed aan het goed doorgronden van de uitvraag. Hier is veel energie van het tendersteam in gaan zitten om een goede aanbieding te kunnen leveren."

Hybride variant A27 Zuid

- De initiële knip tussen de 2-fasen- en reguliere scope-onderdelen was een demarcatie op basis van objecten. De gedachte van RWS was dat deze in de basis goed zelfstandig "beprijgbaar" waren en als geheel ontworpen konden worden. Dat bleek voor de tenderteams ingewikkeld en lastig te doorgronden, mede door de omvang en complexiteit van het project en de raakvlakken tussen de diverse onderdelen. Tijdens aanbesteding is dialoog gevoerd over de demarcatie en beheersbaarheid. De aanbesteding is verlengd en RWS heeft de demarcatie aangepast naar een geografische demarcatie, maar dat heeft tijd en daarmee geld gekost (ook al heeft RWS de vergoeding verhoogd)
- In de dialoog zijn de onderwerpen besproken die mogelijk een risico van strategisch inschrijven in zich hadden, zo kon bijv. de overhoogte (zand en grond) van het reguliere deel ook voor het 2-fasen deel gebruikt worden (en vice versa) i.p.v. nieuw zand in de berekening van de IW en de aanbieding van het reguliere deel te gebruiken. RWS heeft deze onderdelen aangepast in de aanbestedingsdocumenten, waarmee deze risico's grotendeels zijn weggenomen



"Begrip voor het feit dat niet alle onderdelen van een project geschikt zijn voor de 2-fasen aanpak. De aanpak is namelijk gericht op risicoreductie, wat niet voor alle onderdelen van het project geschikt is. De hybride aanpak biedt de mogelijkheid om juist reguliere en 2-fasen scope te combineren."

Hybride aanpak A27 Noord

- De hybride aanpak i.c.m. de omvang heeft de uitvraag ingewikkeld gemaakt, denk aan raakvlakken, demarcatie, veel variabelen, verschillende (mindset) tenderteamleden. Er is veel moeite gestoken in de vraag: "hoe ga je om met de kostenberekening die in beide scopedelen vallen?"
- Er is tijdens de aanbesteding heel veel tijd besteed aan de hybride aanpak en hoe hiermee om te gaan. O.a. het met elkaar doorlopen van de raakvlakken om tot goede afstemming tussen de reguliere scope en de 2-fasen scope te komen, terwijl dat uiteindelijk geen product oplevert dat meetelt in de beoordeling van de aanbidding
- RWS vroeg om commitment op indicatieve grootheden (challenges). Inschrijvers vonden dat er niet voldoende uitgangspunten en onderbouwing werd meegeleverd, zodat inschrijvers zich er een goed beeld van konden vormen en om te voorkomen dat ze zelf te veel inspanning moesten leveren. Het was immers niet de bedoeling dat er in deze aanbesteding voor de 2-fasen scope ontworpen zou worden

"Rijkswaterstaat had gevraagd een memo over level-playing field op te stellen. Hierop terugkijkend is hier veel energie ingestoken, terwijl dit geen product was dat beoordeeld werd."



"Er werd veel waarde toegekend aan kwaliteit (veel fictieve korting), hierin zat echter direct ook de uitdaging. Het zou fijn zijn als er bijv. één onderdeel wordt uitgelicht waarin je je kwaliteiten kunt laten zien."

BPKV A27 Zuid

- BPKV zat goed in elkaar, maar omvatte te veel criteria, wat de onderscheidenheid beperkte
- De inschrijvers geven aan dat als BPKV criteria zich meer richten op proces(plannen) en minder op technische bekwaamheden, blijf je op hoofdlijnen hangen terwijl zij de wens hebben om toch inhoudelijke meerwaarde (vakmanschap) te laten zien
- Het tenderteam voor de reguliere scope kon niet bijdragen aan de BPKV-criteria omdat deze m.n. gericht waren op procesplannen voor de 2-fasen aanpak. Er is veel tijd besteed aan de samenwerking en het samen doorlopen van de raakvlakken om tot goede afstemming tussen de reguliere en 2-fasen scope te komen, dit werd echter niet beoordeeld in de BPKV
- De 4 hoofdprincipes zijn een goed overall uitgangspunt, al werd volgens gegadigden het onderscheidend vermogen beperkt door er 4 uit te vragen en niet 1 of 2
- Het criterium risicobeheersing 2-fasen onderdelen was niet onderscheidend, aangezien alle inschrijvers de maximale score hebben behaald

"Het is prettig om een risico inhoudelijk op te pakken en hiervoor concrete maatregelen voor te stellen, echter doordat er geen ontwerp mocht worden gemaakt was dit lastig."

"Het wordt voor de markt steeds lastiger om concrete meerwaarde te kunnen bieden"

BPKV A27 Noord

- Er werd weinig ruimte in de criteria ervaren, er was veel 'ingekaderd', zoals bijv. *Beheerst doorlopen 2-fasen aanpak, Minder hinder*; er is bepaalde vrijheid nodig om je als gegadigde te kunnen onderscheiden, zodat je je meerwaarde en vakmanschap kan laten zien. Concrete meerwaarde kan mogelijk bereikt worden door een concrete inhoudelijk afgebakende casus uit te vragen
- Bij de trechtering werd hetzelfde product gevraagd als bij het eindproduct, dit product betrof ook een brede uitvraag die veel verschillende thema's raakte
- Lastig was vaak dat een criterium zich op twee onderdelen richtte: namelijk op een 2-fasen onderdeel én op een regulier scope onderdeel. Voorkeur inschrijvers is om een criterium te richten op óf een 2-fasen óf een regulier scope onderdeel te richten en niet op beide.
- Beperk het aantal hoofdprincipes tot bijv. twee in plaats van alle vier
- Ter overweging wordt aan RWS meegegeven om met een maximum aantal woorden in plaats van een maximaal aantal pagina's te werken

"Dat de opdrachtgever hierbij mee kijkt en toetst doet er niet aan af dat de ontwerpverantwoordelijkheid bij de opdrachtnemer moet liggen. Dit schept ook een stuk duidelijkheid over de rolverdeling."

Ontwerpverantwoordelijkheid en rolverdeling A27 Zuid en Noord

- Over ontwerpverantwoordelijkheid wordt verschillend gedacht. Enkele partijen vinden het logisch dat de opdrachtnemer verantwoordelijk is voor de verdere uitwerking van het ontwerp, net zoals in reguliere projecten; andere partijen vinden dat er afspraken gemaakt moeten worden wie waarvoor verantwoordelijk is
- Partijen maken zich zorgen over hun aansprakelijkheid voor het ontwerp bij evt. no/go als een andere opdrachtnemer het ontwerp verder uitwerkt (en hier ontwerpfouten in blijken te zitten), deze aansprakelijkheid is bij A27 gemaximeerd conform ARVODI

"Het meenemen van de opdrachtgever in de ontwerpfase is iets dat ook meer zou moeten gebeuren in andere (reguliere) projecten."



“partijen halen sowieso alles uit de kast om een tender te winnen”

Tenderinspanning

- De tenderkosten waren lager dan bij een regulier project en er was een ruime tendervergoeding
- Niet alle partijen hebben lagere tenderkosten gemaakt, zo was het opstellen van de kostenraming voor fase I veel werk en de ontwerpateliers hebben ook veel tijd gekost
- Er is nog sprake van inefficiëntie vanwege nieuwe aanpak (leergeld), er is dus efficiëntiewinst te behalen bij nieuwe projecten



Samenwerking

"De hele samenwerkingsgedachte is anders en dit heeft RWS ook duidelijk naar voren gebracht tijdens de aanbesteding"

- RWS heeft goed naar partijen geluisterd m.b.t. belangrijke (contractuele) issues.
- Gesprekken op directieniveau (zowel met alle directies gezamenlijk, als individueel in een dialoogronde) hebben bijgedragen aan goede samenwerking, begrip en transparantie en leverde vertrouwen op. Gesprekken op directieniveau hebben toegevoegde waarde bij grote c.q. complexe projecten
- Bij overdracht naar fase I en daarmee wisselingen in het team moet er aandacht zijn om de samenwerking op hetzelfde niveau te houden c.q. te verbeteren
- De samenwerking vergde veel aandacht en nieuw aangesloten projectmedewerkers moeten meegenomen worden in de 2-fasen aanpak filosofie, dat heeft tijd nodig

"elkaar leren kennen in een vroeg stadium is belangrijk"